

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.167 du 29 avril 2025

A. 242.397/XV-6031

En cause :

**1. la société anonyme
CHALLENGE AIRLINES (BE),
2. la société de droit maltais
CHALLENGE AIR CARGO Ltd.,
3. la société de droit israélien
CHALLENGE AIRLINES (IL) Ltd,
4. la société anonyme
CHALLENGE HANDLING,**
ayant toutes les quatre élu domicile chez
M^{es} Laurent WINKIN
et Séverine HOSTIER, avocats,
rue des Augustins, 32
4000 Liège,
également assistées et représentées par
M^{es} Mia WOUTERS
et Philippe VANDE CASTEELE, avocats,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel, 2-4
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 8 juillet 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de l'«arrêté ministériel relatif au matériel militaire en transit dans les aéroports à destination d'Israël et portant exécution, en ce qui concerne les licences d'importation, d'exportation et de transit de produits liés à la défense vers l'État d'Israël, du décret du 21 juin 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense adopté par le Ministre-Président de la Région wallonne le 27 mai 2024 ».

II. Procédure

L'avis visé à l'article 3^{quater} du règlement général de procédure a été publié le 13 août 2024.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 24 février 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 11 mars 2025 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^c Salomé Charles, *loco* M^{es} Laurent Winkin et Séverine Hostier, avocate, comparaissant pour les parties requérantes, et M^c Pierre Vandueren, *loco* M^c Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 27 mai 2024, le Ministre-Président de la Région wallonne adopte un « arrêté ministériel relatif au matériel militaire en transit dans les aéroports à destination d'Israël et portant exécution, en ce qui concerne les licences d'importation, d'exportation et de transit de produits liés à la défense vers l'État d'Israël, du décret du 21 juin 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cet arrêté a été publié au *Moniteur belge* le 3 juin 2024.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le deuxième moyen est fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

À l'appui de leur deuxième moyen, les parties requérantes constatent que la partie adverse n'a pas sollicité l'avis de la section législation du Conseil d'État, alors même que l'acte attaqué est, selon elles, un arrêté réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et qu'elle n'a invoqué ni justifié d'une quelconque urgence. Elles en déduisent une violation de la disposition légale précitée.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse se réfère à la sagesse du Conseil d'État.

V.2. Appréciation

L'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme il suit :

« Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. L'avis et l'avant-projet sont annexés à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance. L'avis est annexé aux rapports au Roi, au Gouvernement, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni ».

Pour être « réglementaire » au sens de l'article 3, § 1^{er}, précité, et donc soumis à l'obligation de consultation de la section de législation du Conseil d'État, un arrêté doit non seulement, en tant qu'acte administratif réglementaire, être obligatoire, définir son champ d'application de manière générale et abstraite et ne pas épuiser ses effets dès sa première application, mais sa portée normative doit

aussi présenter une certaine intensité et être nouvelle, ce qui implique notamment que le texte ne se limite pas à faire simplement application de règles générales existantes à des situations bien déterminées. L'acte réglementaire doit également avoir une portée suffisamment générale justifiant qu'il soit soumis à l'avis de la section de législation.

En l'espèce, l'acte attaqué interdit, en son article 3, le transit par un aéroport d'équipements militaires à destination de l'État d'Israël. En son article 4, il impose notamment à « toute compagnie aérienne ou transitaire ou toute partie associée au mouvement de matériel militaire envisagé » de communiquer, dans un délai de 5 jours calendrier avant le départ du vol de la Région wallonne, le détail des produits transportés si ceux-ci relèvent de l'interdiction visée à l'article 3. Son article 5 dispose qu'« au plus tard 24 heures avant le départ du vol vers la Région wallonne, l'administration informe la compagnie aérienne ou transitaire de l'interdiction de transit par la Région wallonne du matériel militaire visé par la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne vers l'État d'Israël ». Son article 7 impose aux autorités aéroportuaires de procéder à un contrôle du chargement sur demande de l'administration et, le cas échéant, d'imposer le déchargement du matériel.

Son article 6 prévoit qu'en « cas de non-respect des dispositions des articles 4 et 5, la compagnie aérienne est interdite de transit par la Région wallonne et en est informée par les aéroports ». Le non-respect de certaines dispositions de l'acte attaqué est dès lors susceptible de sanctions. Son auteur a dès lors entendu leur conférer un caractère obligatoire.

Les destinataires de l'ensemble des obligations prescrites par l'acte attaqué sont définis en son article 1^{er}. Ainsi, l'attaqué – et plus particulièrement l'interdiction de transit qu'il prévoit – s'adresse à toute « compagnie aérienne qui transporte des marchandises » et « la personne physique ou morale, représentée ou non par un tiers, qui officie comme représentant en douane, expéditeur ou commissionnaire de transport ». Il s'ensuit que l'acte attaqué définit son champ d'application de manière générale et abstraite, tant en raison de ses destinataires que du nombre indéterminé de transits auxquels il a vocation à s'appliquer. Il n'est pas destiné à épuiser ses effets par une seule application et vise, à l'inverse, à produire des effets pour un nombre illimité de transits tombant sous son champ d'application. Il est susceptible d'applications futures, sa date d'entrée en vigueur étant, en effet, fixée au 27 mai 2024, sans date butoir. Il est donc destiné à produire ses effets dès que sera envisagé un transit « par les aéroports, avec ou sans transbordement, du

matériel militaire visé par la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne vers l'État d'Israël ».

Il découle de ce qui précède que l'acte attaqué doit être considéré comme présentant une portée suffisamment générale et un caractère normatif.

Cette normativité est également d'une intensité certaine et est nouvelle. En particulier, l'interdiction prévue par l'article 3 de l'acte attaqué n'existait pas dans l'ordonnancement juridique avant l'adoption de l'acte attaqué. Cette interdiction présente un certain degré d'intensité dans la mesure où ses destinataires – les « compagnies aériennes » et les « transitaires » – ne peuvent se soustraire à leur application.

L'acte attaqué doit dès lors être qualifié d'arrêté réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Cet acte a été adopté par le Ministre-Président de la Région wallonne, qui est un des « membres d'un gouvernement régional » au sens de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et ce dans le cadre d'une compétence régionale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, 4^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Les visas de l'arrêté attaqué ne contiennent aucune référence à une demande d'avis et ne motivent – ni même n'invoquent – une urgence qui permettrait à l'auteur de l'acte litigieux de se dispenser de cette demande d'avis. Par ailleurs, le dossier administratif ne contient aucune demande d'avis.

Le deuxième moyen est fondé.

Les autres moyens soulevés dans la requête n'étant pas susceptibles de mener à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

Les conclusions du rapport peuvent ainsi être suivies.

VI. Indemnité de procédure

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'arrêté ministériel relatif au matériel militaire en transit dans les aéroports à destination d'Israël et portant exécution, en ce qui concerne les licences d'importation, d'exportation et de transit de produits liés à la défense vers l'État d'Israël, du décret du 21 juin 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense adopté par le Ministre-Président de la Région wallonne le 27 mai 2024 est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 800 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un quart chacune.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 29 avril 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Joëlle Sautois